

Klachtenmanagement voor justitie: op zoek naar het evenwicht tussen controle en klantgerichtheid.

Dr. Gudrun Vande Walle*

1. Inleiding

Klachtenmanagement is een praktijk die gegroeid is in de private sector als deel van het klantgericht denken. Vandaag is de consument een rechtstreekse medespeler op de consumptiemarkt, een speler die de verantwoordelijkheid draagt om zijn eigen rechten en vrijheden te beschermen. Om deze verantwoordelijkheden te kunnen beschermen en schendingen kenbaar te maken, moet een consument ook mondig zijn. Dat de burger vandaag veel mondiger is dan vroeger, wijten we aan deze maatschappelijke positie. Eén van de belangrijkste rechten als consument is “krijgen waarvoor men betaald heeft”. De private sector heeft geleerd dat ontevreden mondige klanten zware schade kunnen toebrengen aan de naam en bijgevolg ook aan de winst van het bedrijf, als er niet snel en pertinent gereageerd wordt op die ontevredenheid. Een mechanisme om die ontevredenheid van de klant te kanaliseren is klachtenmanagement. Het principes luidt dat niet zozeer het feit dat er iets fout gelopen is schade toebrengt, maar wel de manier waarop men omgaat met klachten. Hoewel klachtenmanagement beschouwd wordt als een exponent van klantgericht denken, staat rendabiliteit op de eerste plaats. Een klagende klant helpen, is niet het doel van klachtenmanagement maar wel het middel voor de private organisatie om de marktpositie te vrijwaren.¹

De laatste jaren is het klachtenmanagement als deel van het klantgericht denken overgewaaid naar de publieke sector. Op alle niveaus en in alle publieke sectoren zien we geleidelijk aan een toename aan klachteninstanties en ombudsdiensten. Toch kunnen we niet zomaar de theorie van het klachtenmanagement in de private sector extrapoleren naar de publieke klachteninstanties. De klanten in de publieke sector zijn klant “tegen wil en dank” en het wettelijk kader dat de functie van een overheid afbakt en de publieke sector ordent, laat niet toe om een klachtenafhandeling op maat van de klant uit te werken. De publieke sector heeft

* Dr. Gudrun Vande Walle is onderzoekster bij de associatieonderzoeksgroep *Governance of Security* en is verbonden aan het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde Hogeschool Gent en de Vakgroep Strafrecht en Criminologie Universiteit Gent.

¹ Van Ossel G., Stremersch S. and Gemmel P., *Customer satisfaction and complaint management*, in Van Looy B., Gemmel P. and Van Dierdonck R. (eds), *Services Management. An integrated approach*, Harlow, Prentice Hall, 2003, 138-142

ook niet zozeer haar rendabiliteit maar wel haar legitimiteit te beschermen en die legitimiteit wordt voornamelijk verworven door de kwaliteit van de dienstverlening. Gezien de monopoliepositie van de organisatie menen we dan ook dat klachtenmanagement met de klemtoon op klantgerichtheid belangrijker is in de publieke dan in een private sector.

We willen in deze bijdrage een relatief nieuwe vorm van klachtenmanagement in de publieke sector belichten, m.n de klachtenprocedure voor klachten over de werking van de rechterlijke orde. Bij de oprichting in 1998 van de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) kreeg deze onafhankelijke instantie de bevoegdheid om klachten over de werking van de rechterlijke orde te ontvangen en te behandelen.² Deze nieuwe procedure paste in het project van klantgerichte justitie. Nu, acht jaar na de inwerkingtreding van deze procedure voor klachtenbehandeling, willen we de werking van deze klachtenprocedure aan een analyse onderwerpen. Centraal staat de vraag in hoeverre deze klachtenprocedure beantwoordt aan het vooropgestelde doel, m.n werken aan een klantgerichte justitie. In hoeverre kunnen we deze klachtenprocedure beschouwen als een voorbeeld van klantgericht denken? Het is een vraag die maar al te weinig aan bod komt in studies van klachtenbehandeling.³

Allereerst geven we een beschrijving van de kenmerken van de klachtenprocedure, zoals het oorspronkelijk door de wetgever is voorzien en door de HRJ in praktijk werd gebracht. Na drie jaar werking voerde de HRJ een grondige zelfevaluatie uit van haar klachtenprocedure. De HRJ gaf ook de aanzet tot een wetenschappelijk onderzoek naar de hervorming van de klachtenprocedure en de uitwerking van een registratiesysteem en rapportagemodel.⁴ Zowel de HRJ als de onderzoekers zetten de zwakheden van het systeem op een rij en zochten van daaruit naar mogelijke alternatieven. Ook een aantal senatoren werkten, na het lezen van het jaarrapport van 2003, alternatieve procedures uit. Na een voorstelling van de verschillende scenario's komen we tot een eindconclusie over de klantgerichtheid van de klachtenprocedure voor de rechterlijke orde.

2. De wetgever zet orde op zaken: centralisering van de klachtenprocedure

² Zie: artikel 151, §3, 8° van de GW en artikel 259b is-15 §3 Ger.W.

³ Niemeijer E. en Ippel P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling, *NJB*, Mei 2004, 684 en 688

⁴ Het onderzoek "Klachtenbehandeling en de rechterlijke orde" was een AGORA-project in opdracht van en gefinancierd door POD Wetenschapsbeleid. Het onderzoek werd uitgevoerd door de onderzoeksgroep SVA (UGent – VUB). De promotoren waren Prof.Dr. Paul Ponsaers (SVA-UGent) en Prof.Dr. Els Enhus (SVA-VUB). De onderzoekers waren Drs. Antoinette Verhage en Dr. Gudrun Vande Walle. Het rapport kan worden nagelezen op: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/GG/093>

Tot de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie kwamen klachten met betrekking tot de werking van het justitie apparaat bij allerlei instanties terecht waarvan burgers meenden dat ze enige bevoegdheid hadden inzake de klacht en over enige autoriteit beschikten om een oplossing te bewerkstelligen. De instanties waar de meeste klachten over de werking van de rechterlijke orde terecht kwamen, waren: de koning, het kabinet justitie⁵, de FOD Justitie, de federale en de regionale ombudsdiensten en vooral ook de rechtsinstanties waar de klacht zijn oorsprong vond.⁶ Er bestond geen universeel beleid of reglementering over de doorstroming of de afhandeling van klachten over de werking van justitie.

In de nasleep van de zaak Dutroux werd op 22 december 1998 de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) opgericht als een van de initiatieven van het Octopusakkoord. Justitie moest omgevormd worden tot een open en transparante, communicatieve, kwaliteitsvolle en klantgerichte organisatie.⁷ Om dat te realiseren was er nood aan een onafhankelijke instelling met belangrijke toezichtsbevoegdheden. De externe klachtenprocedure was een van de instrumenten om controle uit te oefenen, naast het recht om diensten door te lichten indien nodig. De klachtenbehandelingsprocedure werd niet in de eerste plaats gecreëerd vanuit het principe van klantgerichtheid maar wel als instrument voor de HRJ om zijn toezichtsbevoegdheid te kunnen uitoefenen.⁸ De klachtenprocedure zou disfuncties naar boven brengen, te wijten aan individuele magistraten of te verklaren door diensten die niet werken, de ongelukkige formulering van wetgeving, het bestaan van tegenstrijdige instructies, Indien de HRJ die disfuncties als een probleem formuleert en daarover rapporteert aan het parlement, kan dat onrechtstreeks wel de aanzet geven tot hervormingen in het belang van die burger. Pas in tweede instantie ziet de HRJ de klachtenprocedure als middel tot het oplossen van individuele gegronde klacht⁹.

⁵ Parlementaire vraag van Mevrouw Hilde Claes aan de minister van Justitie Onkelinx, Kamer, 29 september 2004, tweede zitting van de 51^e zittingsperiode

⁶ Ponsaers P., Enhus E., Vande Walle G. en Verhage A., Een model van klachtenafhandeling binnen de rechterlijke orde, Onderzoeksrapport, oktober 2005, 15 *elekt.copie*: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/GG/093>

⁷ Kloeck K. en Van Dael E., Naar een behoorlijke interne en externe klachtenregeling voor de rechterlijke orde, in Depré R., Plessers J. en Hondelghem A. (eds), Managementhervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk, Brugge, die Keure, 2005, 339

⁸ Zie: Managementplan van de HRJ goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 21 mei 2003 - *elekt.copie*: <http://www.csj.be/nl/index.htm>

⁹ Hoge Raad voor de Justitie, Advies over twee wetsvoorstellen betreffende de klachtenprocedure m.b.t. de rechterlijke orde, Goedgekeurd door de Algemene vergadering op 22 februari 2006

De wetgever beschouwde de klachtenbehandeling door de HRJ als “*een instrument om individuele klachten met betrekking tot de werking van het gerecht te centraliseren bij een duidelijk geïdentificeerde gesprekspartner, ten einde een coherente en efficiënte behandeling ervan te verzekeren*”.¹⁰ Deze centralisering van de procedure zou alleszins bijdragen aan een grotere rechtsbescherming van de klager, met de klemtoon op het gelijkheidsbeginsel en de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de beoordelaar. Hoewel de wetgever die centralisering van de klachtenbehandeling centraal plaatste, werd het voor de HRJ geen exclusieve maar wel een subsidiaire bevoegdheid.¹¹ De wetgever beschouwde het als een plicht van diegene die verantwoordelijk is voor de goede werking van een dienst, zoals de korpschef, om ook de klachten met betrekking tot de werking van die dienst af te handelen. Daarbij werd niet voorzien dat de HRJ in kennis moest worden gesteld over het bestaan of de afhandeling van de klacht. Als de wetgever al de bedoeling had om de verscheidenheid aan klachtenprocedures en beleidslijnen binnen de rechterlijke orde weg te werken, was dit een gemiste kans..

Rekening houdend met de scheiding der machten en met de onafhankelijkheid van de rechter, is een HRJ slechts bevoegd voor “*klachten over de werking van de rechterlijke orde met een duidelijk persoonlijk belang van de rechtzoekende*”. Klachten die behoren tot de tuchtrechtelijke of strafrechtelijke bevoegdheid van andere overheden of klachten betreffende de inhoud van een rechterlijke beslissing, vallen buiten het bevoegdheidsdomein van de HRJ. Ook wanneer het voorwerp van de klacht kan bereikt worden door een ander rechtsmiddel, kan de HRJ niet tussenkomen. De HRJ een klacht als kennelijk ongegrond beschouwen als het werkelijk alle grond mist. Tenslotte vallen ook reeds behandelde klachten waarbij geen nieuwe elementen worden aangebracht buiten de bevoegdheid van de HRJ.¹²

Om die klachten te behandelen, creëerde de wetgever *de verenigde advies- en onderzoekscommissie* (de VAOC), een commissie die paritair samengesteld is uit magistraten en niet-magistraten en uit Franstaligen en Nederlandstaligen. Deze commissie wordt, voor de behandeling van de klachten, opgesplitst in een nederlandstalige en een franstalige advies en onderzoekscommissie (AOC). Het zijn deze twee commissies die de dossiers voorbereiden

¹⁰ *Parl.St. Kamer* 1997-1998, nr. 1677/1, 60

¹¹ zie bijvoorbeeld: *Parl.St. Kamer* 1997-1998, nr. 1675/1 en nr. 1675/4,7.

¹² Artikel 259bis-15 §2 Ger. W.

door een beslissing te nemen over de ontvankelijkheid van de klacht en de bevoegdheid van de HRJ. Het gevolg dat gegeven wordt aan de klacht wordt voorgesteld aan de VAOC.

3. De implicaties van “haast en spoed”

De wetgever had veel te snel, onder druk van de publieke opinie, de klachtenprocedure in elkaar gebokst. Na drie werkingsjaren voelde de HRJ dan ook de nood om haar klachtenbevoegdheid aan een evaluatie te onderwerpen. De HRJ gaf zelf de aanzet tot die zelfevaluatie, onder andere in zijn jaarrapport van 2004.¹³ Daarnaast maakte de HRJ gebruik van het onderzoeksprogramma AGORA, aangeboden door de POD Wetenschapsbeleid, om samen met een onderzoeksploeg te zoeken naar de zwakheden van het systeem en te werken aan alternatieven voor de bestaande procedure. We maken de balans op van deze evaluatieperiode met de klantgerichtheid als uitgangspunt.

- de hoogdrempeligheid van de HRJ

Ten eerste merkte de HRJ dat slechts weinig klachten hun dienst bereikten. Uit onderzoek blijkt dat niet alle mensen hun onvrede over de werking van een organisatie ook gaan ventileren onder de vorm van een klacht.¹⁴ Of mensen van de fase van *naming* (het gevoel van ongenoegen kunnen benoemen) overgaan tot de fase van *blaming* (het toeschrijven van het ongenoegen aan een persoon of organisatie) of tenslotte tot *claiming* (het communiceren van de klacht aan die persoon of organisatie), hangt af van een reeks van zowel interne als externe factoren, zoals bijvoorbeeld ook de mate waarin een organisatie mensen stimuleert om hun klachten te uiten. Uit een beperkt tevredenheidsonderzoek dat we uitvoerden in de justitiepaleizen van Gent en Brussel vloeide voort dat slechts heel weinig rechtzoekenden de HRJ kennen en zeker niet weten wat de bevoegdheden zijn.¹⁵

In vergelijking met andere diensten ontvangt de HRJ veel minder klachten van burgers. In de periode 2000-2003 werden 1.271 klachten ingediend. De HRJ had een veel hoger aantal

¹³ Hoge Raad voor de Justitie, Jaarverslag 2004, p.119 e.v – elekt.copie: <http://www.csj.be/nl/download/RA04NL.pdf>

¹⁴ Felstiner W., Abel R. en Sarat A., The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming, *Law & Society Review*, 1981, 15, 631-654 en Verkruisen G. in Griffiths J. (ed), De sociale werking van het recht. Een kennismaking met rechtssociologie en rechtsantropologie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1996, 687-689

¹⁵ Het tevredenheidsonderzoek werd uitgevoerd in de rechtbank van eerste aanleg te Gent, in het vredegerecht van Gent en in het justitiepaleis van Brussel door de studenten Karen Strypens en door Jo Van de Weghe in het kader van hun stage opdracht en werd verdergezet door de studenten rechtssociologie, academiejaar 2005–2006. Aan de hand van een gestructureerde vragenlijst werden wachtenden en voorbijgangers geïnterviewd, o.a naar hun vertrouwdheid met de HRJ.

verwacht aangezien de FOD Justitie melding had gemaakt van een 5000 tot 6000 klachten per jaar en ook het kabinet van de minister van justitie zei dagelijks tientallen brieven te ontvangen.¹⁶ De onderzoekers stelden tijdens hun vele gesprekken met magistraten vast dat heel wat klachten rechtstreeks gericht worden aan de rechtbank waar de onvrede ontstaan is. Dit heeft aanleiding gegeven tot de creatie van interne klachtenprocedures, soms zeer lokaal, soms in overleg met korpsoversten van andere gerechtelijke arrondissementen.¹⁷ Door het gebrek aan een algemeen registratiesysteem en aan een rapportageplicht naar de VAOC, heeft de HRJ geen enkel zicht op het aantal noch op de aard van de klachten die gericht zijn aan de korpsoversten. De HRJ heeft er bijvoorbeeld geen zicht op of de rechterlijke orde veel klachten ontvangt, of sommige klachten typisch zijn voor een bepaalde rechtbank en hoe die klachten aangepakt worden.

- de scheiding der machten zet de HRJ blok

Door haar beperkte bevoegdheid als extern en onafhankelijk orgaan moet de HRJ zich in de meerderheid van klachtendossiers onbevoegd verklaren. In 2004 verklaarde de HRJ zich onbevoegd in 60% van de binnengekomen klachten. De meeste klachten gaan over de inhoud van een rechterlijke beslissing. Tijdens het eerste werkingsjaar van de HRJ, toen mensen dachten dat ze een luisterend oor gevonden hadden voor al hun grieven over justitie, vertegenwoordigde deze categorie 40% van het totale aantal klachten. Dit liep in de volgende jaren terug tot 25% van de dossiers.¹⁸ Dit betekent dat de klachtenprocedure meestal een ontgoochelend resultaat oplevert voor de klager, met name de ontvangst van een brief waarin de HRJ melding maakt van zijn onbevoegdheid met indien mogelijk advies over een verder traject voor de klacht. Voor het beperkte aantal dossiers waarvoor de HRJ wel bevoegd is, wordt meer dan 90% als ongegrond beschouwd. De correcte maar zeer zakelijke briefwisseling van de HRJ aan de klager gaat voorbij aan de vaak schrijnende uitzichtloze situaties waarin mensen terecht zijn gekomen. Daarnaast is het “leereffect” voor de gerechtelijke instanties beperkt, omdat het grootste deel van de klachten buiten de bevoegdheid van de Advies- en Onderzoekscommissie valt of ongegrond wordt verklaard en de kans er dus niet is om tot een klachtenprocedure te komen.

¹⁶ Kloeck K. en Van Dael E., o.c., 2005, 361

¹⁷ de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in Gent had het initiatief genomen tot een uniforme procedure op het niveau van de conferentie van voorzitters van de Nederlandstalige rechtbanken van eerste aanleg.

¹⁸ Kloeck K. en Van Dael E., o.c., 2005, 354

- de doe-het-zelf-cultuur

De wetgever had centralisatie en uniformisering van de klachtenprocedure voor ogen maar voegde eraan toe dat het slechts een subsidiaire bevoegdheid was. De klachten moesten in eerste instantie behandeld worden op de plaats waar ze ontstaan zijn. Deze visie paste volledig in het lijndenken dat ook van toepassing is voor de klachtenprocedure voor klachten over de werking van Vlaamse bestuursinstellingen: een klacht wordt eerst voorgelegd op de eerste lijn aan de dienst waarover ongenoegen bestaat om bij ontevredenheid over het gevolg dat eraan gegeven wordt, op de tweede lijn de ombudsdienst aan te spreken.¹⁹ De interne klachtenbehandeling gaat vooraf aan een externe klachtenprocedure. Het lijndenken werd echter niet ten volle doorgetrokken door de wetgever aangezien ook de HRJ een eerstelijnsfunctie kreeg toegewezen. Het is allerm minst duidelijk voor de klager wie nu moet aangesproken worden en op welke manier. Ten tweede bepaalde de wetgever niets over een uniformisering van de klachtenprocedure op de eerstelijns. Dat betekent dat de eerste lijn bij de rechterlijke orde bestaat uit een diversiteit aan klachtenprocedures, waarbij de ene magistraat klachtenbehandeling ernstig neemt terwijl een andere dat niet doet, waarbij de ene magistraat een formele brief al voldoende acht terwijl de andere de klager persoonlijk te woord staat, waarbij sommigen klachten zien als een kans om de organisatie in haar geheel te verbeteren, terwijl andere magistraten klachten beschouwen als brieven van 'lastige' burgers, die toegevoegd moeten worden aan een dossier, ...²⁰

- De klachtenprocedure mist snelheid

Een ander heikel punt in de klachtenbehandeling door de HRJ is de doorlooptijd van de klachtendossiers. Eén van de belangrijkste uitgangspunten van efficiënte klachtenbehandeling bestaat uit het snel reageren op klachten.²¹ Als we de klachtenprocedure bestuderen, stellen we vast dat heel wat tijd verloren gaat. Ten eerste hebben klagers die zich tot de HRJ meestal al een aantal andere instanties aangesproken zoals een advocaat, de magistraat, de koning, Op die manier gaat veel tijd verloren waardoor de mogelijkheden tot optreden van de Advies- en Onderzoekscommissie beperkt worden. Daar bovenop duurt de doorlooptijd van een

¹⁹ De eerstelijns werd uitgeschreven in het decreet van 1 juni 2001 houdende de toekenning van een klachtrecht ten aanzien van de bestuursinstellingen, *BS, 17 juli 2001*. In de omzendbrief van de Vlaamse regering *Leidraad voor de organisatie van het klachtenmanagement*, ter uitvoering van het decreet van 01 juni 2001 en goedgekeurd op 01 februari 2002, werd de toepassing van het klachtendecreet verder uitgewerkt. Hubeau B. en Van Zutphen N., *Klagen op de eerste en de tweede lijn: de Vlaamse ombudsdienst en de toepassing van het Vlaamse klachtendecreet*, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2003, 8 (3), 20-25

²⁰ Ponsaers P., Enhus E., Vande Walle G. en Verhage A., o.c., 2005, 14 *elekt copie*: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/GG/093>

²¹ Van Ossel G., Stremersch S. en Gemmel P., o.c., 2003, 142

dossier relatief lang. De doorlooptijd van de dossiers varieerde tijdens het onderzoek van 1 tot 342 dagen. De gemiddelde doorlooptijd voor het afsluiten van een dossier bedroeg voor de nederlandstalige kamer 89,5 dagen en voor de franstalige kamer 69 dagen. Daar zijn enkele verklaringen voor terug te vinden. De klachtenbehandelaars gaan allerm minst lichtzinnig te werk bij de beoordeling van de dossiers. De HRJ vraagt eerst de nodige informatie op bij de betrokken magistraat vooraleer een beslissing te nemen over de bevoegdheid.²² Die communicatie tussen de rechterlijke orde en de HRJ verloopt vaak stroef. Toch is de traagheid van het systeem voornamelijk te wijten aan de kenmerken van de procedure. Klachtenbehandelaars worden pas na een maand aangesteld omdat men moet wachten op de bijeenkomst van de klachtencommissie. Definitieve beslissingen laten op zich wachten omdat deze moeten worden voorgelegd aan de VAOC die slechts maandelijks samenkomt en voldoende leden moet tellen vooraleer te kunnen beslissen. Als de HRJ zich bevoegd verklaart voor een klacht, wordt deze vaak doorgestuurd naar het bevoegde rechtscollege en moet men wachten tot daar een antwoord wordt geformuleerd, dat dan terug via de HRJ naar de klager gaat.

- de nood om gehoord te worden

Een van de ontvankelijkheidsvereisten van een klacht is de schriftelijke formulering van de klacht. Het op schrift stellen van een klacht heeft een aantal voordelen. Het belet dat mensen impulsief de telefoon nemen om hun ongenoegen te spuien zonder eerst te reflecteren over de inhoud van hun klacht. Het op schrift stellen dwingt mensen hun ongenoegen te analyseren en te ontdoen van alles wat niet relevant is. Uit de dossieranalyse van de klachtenbrieven bij de HRJ, de FOD justitie en de rechtbank van eerste aanleg te Gent bleek dat de meeste mensen erin slagen hun probleem te formuleren. Maar de studie leerde ons ook dat sommige mensen terecht komen in zo'n ingewikkelde dossiers, dat ze moeite hebben om alles op een rijtje te zetten. We kunnen ons ten eerste afvragen of die complexe situaties niet voor het grootste deel verborgen blijven door die vereiste van schriftelijke contactname. Misschien slagen sommige mensen er niet in hun case op papier te zetten. Daarnaast stelden we vast dat mensen in hun klachtenbrief uitdrukkelijk de nood formuleren aan een hoorrecht. Zowel de magistratuur als de HRJ gaven te kennen dat een hoorrecht met de bestaande middelen niet te realiseren is.

²² Verhage A., Vande Walle G., Ponsaers P. en Enhus E., Klachtenmanagement voor de rechterlijke orde. Tussentijds verslag voor het begeleidingscomité dd. 1 juli 2004, p. 31 (niet gepubliceerd)

De hoogdrempeligheid van de HRJ, de beperkte bevoegdheid van de HRJ, de te lange doorlooptijd, het gebrek aan eenheid van en transparantie over de klachtenprocedures binnen de rechterlijke orde, de praktische onmogelijkheid om de klager te horen, ... zijn elementen die afbreuk doen aan het principe van klantgerichtheid.

Er zijn dan ook vanuit verschillende hoeken, en in de eerste plaats vanuit de HRJ, voorstellen gekomen tot hervorming van de procedure.

4. Bieden de alternatieven meer klantgerichtheid ?

Voor het onderzoek waartoe de HRJ de aanzet gaf, werden drie aspecten van noodzakelijke vernieuwing vooropgesteld, zijnde: een betere klachtenprocedure, het uitwerken van een registratiesysteem en de rapportage.²³ Ter voorbereiding van het onderzoek werd door de HRJ een conceptnota opgesteld die tot doel had de magistraten concreet in te lichten over het project en een draagvlak te creëren voor deze hervormingen.²⁴ Na de bekendmaking door de HRJ dat de procedure niet liep zoals verwacht, werden ook twee wetsvoorstellen ingediend, met voorstellen tot alternatieve aanpak van de klachten.²⁵ In de lijn van een justice de proximité stelde senator de 'T Serclaes voor de klachtenbehandeling te centraliseren bij speciaal daarvoor ingerichte bureaus op het niveau van eerste aanleg en opteerde senator Nyssens om de justitiehuisen daarvoor in te zetten. Na afloop van het onderzoek in 2004, is er weinig gebeurd. Senator Nyssens diende samen met Christian Brotcorne een tweede wetsvoorstel in dat aansloot bij de bevindingen van de onderzoekers.²⁶ De klachtenbehandeling op de eerstelijns werd in het voorstel overgelaten aan de rechterlijke orde en de HRJ zou pas tussenkomen in de klachtenprocedure als tweedelijns wanneer een klager ontevreden is over de eerstelijnsbehandeling. De HRJ zou wel nog zijn controlebevoegdheid uitoefenen door toegang te krijgen tot het universele registratiesysteem. Nadat de HRJ zijn advies had uitgebracht over de wetsvoorstellen, diende senator Nyssens samen met collega's

²³ voor meer uitleg over het onderzoek verwijzen we graag naar het onderzoeksrapport: Ponsaers P., Enhus E., Vande Walle G. en Verhage A., o.c., 2005 – *elektr.copie*: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/GG/093>

²⁴ KLOECK K. en VAN DAEL E., Conceptnota. Naar een volwaardige klachtenregeling voor de rechterlijke orde, Advies- en onderzoekscommissie, oktober 2003 (niet gepubliceerd)

²⁵ Wetsvoorstel van Nathalie de 'T Serclaes tot invoering van een eenvormige procedure voor de behandeling van klachten betreffende de rechterlijke organisatie, *BS*, 6 januari 2004

Wetsvoorstel van Clotilde Nyssens tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het Gerechtelijk wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, *BS*, 23 oktober 2003

²⁶ Wetsvoorstel van Clotilde Nyssens tot instelling van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van art. 259bis van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, Kamer, 16 augustus 2007 met addendum van 26 oktober 2007 om de heer Christian Brotcorne als mede indiener toe te voegen.

Stefaan Van Hecke en Fouad Lahssaini een bijgewerkt wetsvoorstel in.²⁷ Het tweede wetsvoorstel sluit aan bij de ideeën die vandaag leven bij de HRJ. In dit scenario wil de HRJ een loketfunctie vervullen. Alle klachten moeten eersten gecentraliseerd worden bij de HRJ die op zijn beurt de klachten verspreidt binnen de rechterlijke orde. De HRJ zou ook kunnen beslissen de klacht zelf verder te behandelen als het op geen enkel ander rechtscollege betrekking heeft of wanneer de HRJ meent de klacht zelf het best te behandelen. We lichten de voorstellen en hervormingen even toe en sluiten af met een stand van zaken.

- Het lijndenken

De HRJ was al vrij snel de mening toegedaan dat een klacht met betrekking tot de werking van de rechterlijke orde gefaseerd dient behandeld te worden. De organisatie staat er achter dat een probleem wordt behandeld op de plaats waar het ontstaan is en dat een centrale dienst pas intervenieert wanneer er, naar het oordeel van de burger geen bevredigende oplossing geboden werd. Over dit principe bestaat consensus bij alle partijen (senatoren, magistraten, onderzoekers, ...), die zich gemengd hebben in het debat. Het voorstel ligt ook in de lijn van het Themisplan waarbij meer verantwoordelijkheden worden toegewezen aan de rechterlijke macht.²⁸

In het wetsvoorstel van 20 december 2007 dat vandaag op tafel ligt, krijgen de rechtscolleges de vrijheid om zelf een interne klachtenprocedure uit te werken. Elk gerecht moet wel zijn beleid inzake klachtenbehandeling kenbaar maken aan de HRJ.

De HRJ houdt eraan zijn loketfunctie te behouden, m.n. “het ontvangen, registreren, ontleden en doorsturen van alle klachten met betrekking tot de rechterlijke orde naar de bevoegde instantie”. De HRJ vraagt dan ook aan de wetgever te voorzien in artikel 259bis §15 Ger.W. dat elke instantie die een klacht ontvangt over de werking van de rechterlijke orde, verplicht zou zijn deze door te sturen naar de HRJ.²⁹ De onderzoekers kunnen zich niet vinden in het voorstel van de loketfunctie omdat het opnieuw een onnodige vertragende factor introduceert.

²⁷ Advies van de Hoge Raad voor de Justitie (Stuk Senaat, 3-286/2) op het door mevrouw Clotilde Nyssens op 23 oktober 2003 ingediende wetsvoorstel (Stuk Senaat, 3-286/1) en op het door mevrouw de 'T Serclaes op 6 januari 2004 ingediende wetsvoorstel (Stuk Senaat, 3-440/1).

Wetsvoorstel ingediend door Clotilde Nyssens, Stefaan Van Hecke en Fouad Lahssaini tot instelling van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van art. 259bis van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, Kamer, 20 december 2007

²⁸ zie: Het Themisplan: verbetering van de beheersstructuren van de rechterlijke orde, elektr.copie: <http://www.just.fgov.be/themis/THEMISPLAN.pdf>

²⁹ HRJ, Advies over twee wetsvoorstellen betreffende de klachtenprocedure m.b.t de rechterlijke orde, Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 22 februari 2006. Het advies van de HRJ werd overgenomen in het wetsvoorstel ingediend door Clotilde Nyssens en collega's op 20 december 2007.

Met een universeel en transparant registratiesysteem dat toegankelijk is voor alle klachtenbehandelaars op de eerstelijns en dat alle informatie openstelt die de HRJ nodig heeft om te rapporteren en aanbevelingen te formuleren, is deze loketfunctie in een eerste fase van de procedure overbodig. Hier lijkt opnieuw de controlerende rol te primeren op de klantgerichtheid.³⁰ De vrees zou bestaan dat klagers het verkeerde rechtscollege zouden aanspreken. Uit het onderzoek leiden we af dat dat meestal niet het geval is. Daarnaast kunnen ook magistraten gebruik maken van het universele registratiesysteem om snel en efficiënt te communiceren met elkaar.

Voor de tweede lijn staan er nog een aantal discussiepunten open: is de tweede lijn een recht of is het enkel toegelaten bij procedurefouten gemaakt door de eerste lijn bij het behandelen van de klacht? Beslist de HRJ over de gegrondheid van de zaak of oordeelt het enkel over de gegrondheid van de vraag naar een tweede lezing? In het licht van de klantgerichtheid zijn we geneigd te pleiten voor een absoluut recht op tweede lezing van het klachtendossier. Anderzijds legt een dergelijk systeem een zware hypotheek op de verantwoordelijkheid van en het vertrouwen in de rechterlijke orde. We kunnen ons afvragen of een absoluut recht op tweede lezing de kloof met de burger niet groter maakt.

- Een universeel registratiesysteem

De HRJ had de onderzoekers de vraag gesteld om een registratiesysteem voor klachten uit te werken dat zou kunnen worden gebruikt door de HRJ en de rechterlijke orde en op termijn ook door andere instanties die regelmatig klachten over de werking van justitie ontvangen. Het uitwerken van een dergelijk systeem is complexer dan het lijkt. Bijvoorbeeld moet er rekening gehouden worden met de wetgeving op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Niet alle gegevens over de klager kunnen zomaar voor iedereen toegankelijk gemaakt worden. Er was ook onenigheid over het feit of de HRJ volledige inzage zou krijgen in alle geregistreerde gegevens dan wel beperkte inzage in die gegevens die van nut kunnen zijn om beleidsaanbevelingen te doen. Tenslotte kost het ontwikkelen en operationeel maken van een dergelijk systeem veel tijd en dus veel geld. Vandaag bestaat er nog geen universele registratie maar de HRJ verzekerde dat ze een registratiesysteem ontwikkeld hebben dat geoperationaliseerd kan worden tot een universele databank.

³⁰ VandeWalle G., Verhage A., Ponsaers P. en Enhus E., Klachten voorkomen door klachten te behandelen: naar een vernieuwd model van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde, *Panopticon*, 2006, 5, 39-40

- Justitiële dienstverlening in de rand

Eén niveau van het lijndenken werd niet uitdrukkelijk voorzien in de klachtenprocedure, m.n. de nuldelijn of het niveau van informatieverstrekking en doorverwijzing. Nochtans kan een nuldelijn beschouwd worden als één van de belangrijkste voorwaarden voor een klantgerichte justitie en meerbepaald als instrument tot de preventie van klachten. De HRJ moet zich in de meerderheid van de gevallen onbevoegd verklaren. Op basis van een dossieranalyse van klachten, stelden de onderzoekers vast dat de meeste klachten ontstaan omdat mensen de gerechtelijke procedure niet meer begrijpen. De klacht is eigenlijk een verdoken vraag naar informatie.³¹ Het onbegrip en het niet vinden van een instantie die duidelijkheid kan geven, leidt uiteindelijk tot escalatie van dat ongenoegen. De meerderheid van de klachten zouden kunnen worden vermeden door in te spelen op de vraag van rechtzoekenden naar informatie. Hieruit menen we een signaal te herkennen dat er een tekort is aan instanties die informatie kunnen verstrekken aan de burger. Ook Erdman en Leval, beklemtonen in hun rapport “justitiedialogen” de nood aan meer punten van onthaal en oriëntatie.³² Door duidelijke informatiepunten te voorzien voor verschillende informatievragen, komt men tegemoet aan een deel van de klachten “verwordt klachtbehandeling niet tot symptoombestrijding”. Laagdrempelige contactpunten zijn dan ook essentieel. De informatiebalie binnen het gerechtsgebouw is binnen deze visie één van de belangrijke peilers van een klantgerichte justitie. Een gerechtelijk onthaal of een loket waar mensen informatie kunnen krijgen over lopende dossiers, zoals we in het Hasseltse parket van de rechtbank van eerste aanleg terugvinden, is van belang voor mensen die verwikkeld raakten in een gerechtelijke procedure en niet meer weten waar ze voor staan en waarheen ze moeten.³³ Het uitleggen en duidelijk maken van het justitiële beleid aan burgers is voor de onderzoekers één van de fundamenteën van een klantgerichte en communicatieve justitie. Ook de justitiehuizen zouden zich duidelijker kunnen profileren als nuldelijnsinstantie die instaat voor informatieverstrekking. De HRJ deed al voorzichtige stappen onder de vorm van een beleidsaanbeveling om binnen elke griffie, parketsecretariaat en auditoraat een praktijk in te voeren die erin bestaat rechtzoekenden te helpen de procedure te begrijpen. Ook in het wetsvoorstel van 16 augustus 2007 wordt de juridische communicatie en informatieverstrekking beklemtoond. *“Er gaat een preventieve functie uit van de rechtsbijstand die versterkt wordt door de advocaten en door de*

³¹ Ponsaers P., Enhus E., Verhage A. en Vande Walle G., o.c., 2005, 58

³² Erdman F. en de Leval G., Justitiedialogen. Syntheserapport opgemaakt op verzoek van Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, juli 2004, 44

³³ zie: www.parketonthaal.be

organisaties voor rechtsbijstand zoals de justitiehuisen. Die functie moet vooral geactiveerd worden voor zwakkere doelgroepen.

5. Besluit

Klachtenbehandeling betekent voor een klager een stuk compensatie voor een scheefgetrokken machtsverhouding tussen burger en organisatie. Het is een middel om zijn recht te laten gelden en af te dwingen. De klager verwacht van een klachtenprocedure dat het eerlijk verloopt en dat het flexibel genoeg is om in te gaan op de specifieke individuele situatie en de persoonlijke verwachtingen. Organisaties zijn eerder gericht op controle, effectiviteit, efficiëntie. Klachtenbehandeling zit dus altijd gekneld tussen recht van de burger en de macht van de organisatie.³⁴ Dat geldt zowel voor de private als voor de publieke sector. We stelden bijvoorbeeld vast voor de farmaceutische sector dat klachten van consumenten of patiënten voornamelijk aangewend worden om zich te kunnen wapenen tegen nog meer klachten.³⁵ De individuele klager blijft met zijn verwachtingen in de kou staan. In andere private sectoren, waar de klant een grotere keuzevrijheid heeft, kan het niet garanderen van klantgerichte klachtenbehandeling aanleiding geven tot grootschalige consumentenacties met het risico op de teloorgang van het bedrijf.

In de publieke sector gaat het over het bewaken van de legitimiteit van de organisatie. De burger is echter een klant zonder keuzevrijheid op een markt waar elke dienst zich in een monopoliepositie bevindt. Meer dan in de private sector heeft die burger zonder keuzevrijheid nood aan klantgerichtheid door onder andere te voorzien in een persoonsgerichte klachtenbehandeling. Het octopusakkoord was er onder andere op gericht om justitie om te vormen tot een klantgerichte organisatie. Klachtenbehandeling door de HRJ was één van de initiatieven binnen dit project. Na analyse van deze procedure en de veranderingen die hangende zijn, moeten we echter besluiten dat de controlefunctie van klachtenbehandeling te veel de boventoon heeft en dat het klantgerichte denken pas op een tweede plaats komt. Principes als laagdrempeligheid, het oplossen van klachten waar ze ontstaan zijn, een snelle doorlooptijd, communicatie, ... kunnen de klachtenprocedure een meer klantgericht karakter geven. Met zijn voorstel tot loketfunctie doet de HRJ afbreuk aan deze basisprincipes. Anderzijds mag men zich niet blindstaren op die klachtenprocedure. De beste klachten zijn

³⁴ Niemeijer E. en Ippel P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, NJB, 20 mei 1994, afl. 20, 684

³⁵ Vande Walle G., Conflictafhandeling of risicomanagement? Een studie van conflicten tussen slachtoffers en ondernemingen in de farmaceutische sector, Brussel, VUB Press, 2005

die klachten die nooit zijn ontstaan. Door de kwaliteit, de snelheid en het democratische karakter van de gerechtelijke procedure kunnen veel klachten vermeden worden. Dienstverlening in de rand zoals een klantvriendelijke infobalie, een gerechtelijk onthaal waar mensen terecht kunnen met vragen over hun dossier, een justitiehuis dat informatie verspreid over de gerechtelijke organisatie en over procedures of een advocatuur die werkelijk klantgerichte rechtsbijstand geeft, zou het belang van de klachtenprocedure sterk reduceren. Het is nu aan de wetgever om om het voorliggende wetsvoorstel nauwkeurig onder de loep te nemen en af te wegen wat de implicaties zijn voor de klant van justitie.

Bibliografie

- DEPRÉ R., PLESSERS J. en HONDEGHEM A. (eds), Managementhervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk, Brugge, die Keure, 2005
- ERDMAN F. en DE LEVAL G., Justitiedialogen. Syntheserapport opgemaakt op verzoek van Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, juli 2004
- FELSTINER W., ABEL R. en SARAT A., The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming, *Law & Society Review*, 1981, 15, 631-654
- GRIFFITHS J. (ed), De sociale werking van het recht. Een kennismaking met rechtssociologie en rechtsantropologie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1996
- HUBEAU B. en VAN ZUTPHEN N., Klagen op de eerste en de tweede lijn: de Vlaamse ombudsdienst en de toepassing van het Vlaamse klachtendecreet, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2003, 8 (3), 20-25
- KLOECK K. en VAN DAEL E., Conceptnota. Naar een volwaardige klachtenregeling voor de rechterlijke orde, Advies- en onderzoekscommissie, oktober 2003 (niet gepubliceerd)
- NIEMEIJER E. en IPPEL P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, *NJB*, 20 mei 1994, afl. 20, 683-689
- PONSAERS P., ENHUS E., VANDE WALLE G. en VERHAGE A., Een model van klachtenafhandeling binnen de rechterlijke orde, Onderzoeksrapport, oktober 2005, 15 *elekt.copie*: <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=AG/GG/093>
- VANDE WALLE G., VERHAGE A., PONSAERS P. en ENHUS E., Klachten voorkomen door klachten te behandelen: naar een vernieuwd model van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde, *Panopticon*, 2006, 5, 23-42
- VANDE WALLE G., Conflictafhandeling of risicomanagement? Een studie van conflicten tussen slachtoffers en ondernemingen in de farmaceutische sector, Brussel, VUB Press, 2005
- VAN LOOY B., GEMMEL P. and VAN DIERDONCK R. (eds), Services Management. An integrated approach, Harlow, Prentice Hall, 2003
- VERHAGE A., VANDE WALLE G., PONSAERS P. en ENHUS E., Klachtenmanagement voor de rechterlijke orde. Tussentijds verslag voor het begeleidingscomité dd. 1 juli 2004, p. 31 (niet gepubliceerd)

Wetgevings- en beleidsdocumentatie

Parl.St. Kamer 1997-1998, nr. 1677/1, 60

Parl.St. Kamer 1997-1998, nr. 1675/1 en nr. 1675/4,7.

Wetsvoorstel van Clotilde Nyssens tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het Gerechtelijk wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, *BS*, 23 oktober 2003

Wetsvoorstel van Nathalie de 'T Serclaes tot invoering van een eenvormige procedure voor de behandeling van klachten betreffende de rechterlijke organisatie, *BS*, 6 januari 2004

Wetsvoorstel van Clotilde Nyssens tot instelling van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van art. 259bis van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, Kamer, 16 augustus 2007 met addendum van 26 oktober 2007 om de heer Christian Brotcorne als mede indiener toe te voegen.

Wetsvoorstel ingediend door Clotilde Nyssens, Stefaan Van Hecke en Fouad Lahssaini tot instelling van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van art. 259bis van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, Kamer, 20 december 2007

Hoge Raad voor de Justitie, Advies over twee wetsvoorstellen betreffende de klachtenprocedure m.b.t. de rechterlijke orde, Goedgekeurd door de Algemene vergadering op 22 februari 2006

Hoge Raad voor de Justitie, Jaarverslag 2004, p.119 e.v – elekt.copie: <http://www.csj.be/nl/download/RA04NL.pdf>

Hoge Raad voor de Justitie, Managementplan van de HRJ goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 21 mei 2003 - *elekt.copie*: <http://www.csj.be/nl/index.htm>

ONKELINX L., Het Themisplan: verbetering van de beheersstructuren van de rechterlijke orde, elektr.copie: <http://www.just.fgov.be/themis/THEMISPLAN.pdf>

Parlementaire vraag van Mevrouw Hilde Claes aan de minister van Justitie Onkelinx, Kamer, 29 september 2004, tweede zitting van de 51^e zittingsperiode